

学校编码: 10384 分类号\_\_密级\_\_  
学号: 200411025 UDC\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国政府绩效审计评价体系研究

**Study on the Government Performance Audit Evaluation  
System**

肖亚萍

指导教师姓名: 肖华副教授

专 业 名 称: 会计学

论文提交日期: 2007 年 4 月

论文答辩时间: 2007 年 6 月

学位授予日期: 2007 年

答辩委员会主席: \_\_

评阅人: \_\_

2007 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版,有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅,有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索,有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1. 保密 ( ), 在 年解密后适用本授权书。
2. 不保密 ( )

(请在以上相应括号内打“√”)

作者签名: 日期: 年 月 日

导师签名: 日期: 年 月 日

## 摘 要

政府绩效审计兴起于二十世纪40年代，它代表了现代审计的发展方向。从世界各国绩效审计发展的情况来看，政府绩效审计作为政府审计的一个重要分支，在整个政府审计工作中所占的比例越来越大，已成为世界各国政府审计发展的主流。

在我国，随着政府管理体制改革的不断深入，政府绩效审计也从当初的财政财务审计发展为与财政财务审计并重的一种审计形式，其比重也会逐渐加大。但从目前实际情况来看，政府绩效审计总体实施结果不尽如人意，其原因是多方面的，缺乏一整套科学合理的政府绩效评价体系是阻碍政府绩效审计工作开展的原因之一。因此，如何从审计的角度构建政府绩效评价体系是当前政府绩效审计开展中亟待解决的问题，这也是本论文的研究重点。本文力求构建一套适合我国国情的绩效审计评价体系。全文由四章组成。

第一章：绪论。首先介绍论文选题动因，接着对研究目的及研究意义做了说明；其次介绍我国政府绩效审计评价体系的发展现状与存在的问题；再次阐述了国内外政府绩效审计评价体系的研究现状；最后是对论文的研究方法、创新点与不足作一个总括说明。

第二章：政府绩效审计评价的理论基础。本章首先介绍了与政府绩效审计评价相关的一些基本概念，接着论述了构建政府绩效审计评价体系的理论基础。

第三章通过对政府绩效审计评价体系的国际比较，得出一些对建立我国绩效审计评价体系有益的借鉴和启示。

第四章系统的介绍了我国政府绩效审计评价体系，这也是本文的研究点和重点。本章从评价目标、评价原则、评价指标、评价标准及评价方法五个方面构建该评价体系。

希望本文的探讨能起到抛砖引玉的作用，为我国的政府绩效审计评价体系的探索尽自己的微薄之力。

关键词：政府；绩效审计；评价体系

## **Abstract**

Government performance audit has performed since 1940s. It represents the future way of government audit. After investigating the development of performance audit of several foreign countries in the world, as an important branch of government audit, government performance audit stands a more and more proportion in the entire government audit practice, and consequently, will be seemingly the mainstream of global government audit field.

In our country, with the constant deepening of government's management system reform, government performance audit which originated from financial audit has developed into a kind of audit form and plays the important role as equally as original financial audit. The proportion of government's performance audit will be strengthened gradually. But according to present conditions, the implement results of the government's performance audit is out of expectation, there are a lot of reasons for it, lacking a whole set of science reasonable government performance audit evaluation system is one of the reasons to hinder the audit work. So how to construct the evaluation system from the audit angle has become the question which in the current government performance audit development urgently waits to be solved. This is exactly a research focal point of this thesis. This article tries to build up the evaluation system of our government performance audit based on our national situation. The thesis consists of four chapters.

The first chapter: A preface. There are six parts in this chapter. First, I introduce the motivation of this article's topic selection. Second, I put forward the research purpose and research meaning on this topic. Third, I study the development of performance audit evaluation system in our country and put forward the problems that exist. Fourth, I put forward the summary of studies of performance audit evaluation system both in foreign countries and in our country. Fifth, I summarize the research methods. Finally, I carry on the summary of the contribution and flaw of this article.

The second chapter: The theoretical foundation of government performance audit

evaluation system. First I introduce some concepts which have relationship with the government performance audit evaluation. Then I study on the theories which are the foundations to build up the evaluation system.

In the third chapter through the comparison international government performance audit evaluation system, some meaningful and beneficial experience and inspiration are gained.

The fourth chapter is a keystone in the whole article. I build up the evaluation system of government performance audit with five subsystems: evaluation objective, evaluation principle, evaluation index, evaluation criterion and the appraising method.

Hope this thesis can make some contributes to the research of evaluation system of our government performance audit.

Key words: government; performance audit; evaluation system

# 目 录

<b>1 绪论</b>	01
1.1 选题动因	01
1.2 研究目的及意义	02
1.3 我国政府绩效审计评价体系的发展现状与存在的问题	03
1.4 国内外政府绩效审计评价体系研究现状	04
1.4.1 国外政府绩效审计评价体系研究现状	04
1.4.2 我国政府绩效审计评价体系研究现状	07
1.5 研究方法	11
1.6 创新点及不足	11
1.6.1 本文的创新点	11
1.6.2 本文的不足	11
<b>2 政府绩效审计评价的理论基础</b>	12
2.1 政府绩效审计评价的基本概念	12
2.1.1 政府绩效审计	12
2.1.2 政府绩效评估	13
2.1.3 传统政府审计	14
2.1.4 政府绩效审计评价	15
2.2 政府绩效审计评价的理论基础	16
2.2.1 市场经济下政府职能理论	16
2.2.2 科学发展观	16
2.2.3 外部效果理论	17
2.2.4 新公共管理理论	17
2.2.5 资源有效配置理论	19
2.2.6 平衡记分卡理论	19
<b>3 西方国家政府绩效审计评价体系的国际比较</b>	21
引言	21

3.1 西方国家政府绩效审计评价目标 .....	21
3.1.1 美国政府绩效审计评价目标 .....	21
3.1.2 英国政府绩效审计评价目标 .....	22
3.1.3 澳大利亚政府绩效审计评价目标 .....	23
3.1.4 加拿大政府绩效审计评价目标 .....	23
3.2 西方国家政府绩效审计评价原则 .....	25
3.3 西方国家绩效审计评价指标 .....	26
3.3.1 美国政府绩效审计评价指标 .....	26
3.3.2 英国政府绩效审计评价指标 .....	27
3.3.3 澳大利亚政府绩效审计评价指标 .....	27
3.3.4 加拿大政府绩效审计评价指标 .....	27
3.4 西方国家政府绩效审计评价标准 .....	28
3.4.1 美国政府绩效审计评价标准 .....	28
3.4.2 英国政府绩效审计评价标准 .....	29
3.4.3 澳大利亚政府绩效审计评价标准 .....	29
3.4.4 加拿大政府绩效审计评价标准 .....	30
3.5 西方国家政府绩效审计评价方法 .....	31
3.6 本章小结 .....	33
3.6.1 西方国家政府绩效审计评价体系的特征 .....	33
3.6.2 西方国家提供的经验及启示 .....	33
4 我国政府绩效审计评价体系的构建 .....	35
引言 .....	35
4.1 政府绩效审计评价目标 .....	35
4.1.1 “5E” .....	37
4.1.2 真实合法性 .....	38
4.2 政府绩效审计评价原则 .....	39
4.3 政府绩效审计评价指标 .....	40
4.3.1 政府绩效审计评价指标的基本框架 .....	40
4.4 政府绩效审计评价标准 .....	45



4.4.1 评价标准的来源 .....	45
4.4.2 评价标准的内容 .....	46
<b>4.5 政府绩效审计评价方法 .....</b>	<b>48</b>
4.5.1 绩效审计评价方法.....	48
4.5.2 评价方法选择原则.....	50
<b>4.6 本章小结.....</b>	<b>50</b>
<b>结束语.....</b>	<b>52</b>
<b>后记.....</b>	<b>53</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>54</b>

## Contents

<b>Chapter1 Preface .....</b>	<b>01</b>
<b>1.1 Motivation of topic selection .....</b>	<b>01</b>
<b>1.2 Research purpose、 meaning .....</b>	<b>02</b>
<b>1.3Development and problem of the government performance audit     evaluation system in China .....</b>	<b>03</b>
<b>1.4Research situation of the government performance audit evaluation     system both in foreign and domestic country .....</b>	<b>04</b>
1.4.1 Research situation of the government performance audit evaluation system in foreign countries.....	04
1.4.2 Research situation of the government performance audit evaluation system in China.....	07
<b>1.5 Research method .....</b>	<b>11</b>
<b>1.6 Innovation and flaw .....</b>	<b>11</b>
1.6.1 Innovation .....	11
1.6.2 Flaw .....	11
<b>Chapter 2 The basic theory of the government performance audit evaluation.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Conception of the government performance audit   evaluation .....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Government performance audit .....	12
2.1.2 Assessment of the government performance.....	13
2.1.3 Traditional government audit .....	14
2.1.4 Government performance audit evaluation.....	15
<b>2.2 The theoretical foundation of the government performance audit     evaluation.....</b>	<b>16</b>
2.2.1 Theory of Government functions under market economy .....	16
2.2.2 Scientific view on development.....	16
2.2.3 External effect theory .....	17

2.2.4 Theory of new public management .....	17
2.2.5 Theory of effective allocation for resources.....	19
2.2.6 Theory of the Balanced Scorecard .....	19

## **Chapter 3 Comparison of government performance audit evaluation system among the western countries.....21**

### **Introduction .....21**

### **3.1 Object of government performance audit evaluation in western countries .....21**

3.1.1 Object of government performance audit evaluation in America .....	21
3.1.2 Object of government performance audit evaluation in England.....	22
3.1.3 Object of government performance audit evaluation in Australia.....	23
3.1.4 Object of government performance audit evaluation in Canada .....	23

### **3.2 Principle of government performance audit evaluation in western countries .....25**

### **3.3 Index of government performance audit evaluation in western countries .....26**

3.3.1 Index of government performance audit evaluation in America .....	26
3.3.2 Index of government performance audit evaluation in England .....	27
3.3.3 Index of government performance audit evaluation in Australia .....	27
3.3.4 Index of government performance audit evaluation in Canada .....	27

### **3.4 Standard of government performance audit evaluation in western countries .....28**

3.4.1 Standard of government performance audit evaluation in America.....	28
3.4.2 Standard of government performance audit evaluation in England.....	29
3.4.3 Standard of government performance audit evaluation in Australia.....	29
3.4.4 Standard of government performance audit evaluation in Canada .....	30

### **3.5 Method of government performance audit evaluation in western countries .....31**

### **3.6 Conclusions .....33**

3.6.1 Feature of government performance audit evaluation in western countries .....	33
3.6.2 The experience and inspiration of government performance audit evaluation in western countries .....	33

## **Chapter 4 Construction of government performance audit evaluation**

<b>system in China .....</b>	<b>35</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1 Object of government performance audit evaluation .....</b>	<b>35</b>
4.1.1 Object of “5E” .....	37
4.1.2 Object of truth and legality .....	38
<b>4.2 Principle of government performance audit evaluation.....</b>	<b>39</b>
<b>4.3 Index of government performance audit evaluation.....</b>	<b>40</b>
4.3.1 The structure of government performance audit evaluation index .....	40
<b>4.4 Standard of government performance audit evaluation .....</b>	<b>45</b>
4.4.1 Origin of the standard of government performance audit evaluation...	45
4.4.2 Content of the standard of government performance audit evaluation.	46
<b>4.5 Method of government performance audit evaluation .....</b>	<b>48</b>
4.5.1 Method of government performance audit evaluation .....	48
4.5.2 Principle in choosing the evaluation method.....	50
<b>4.6 Conclusions.....</b>	<b>50</b>
<b>Summary.....</b>	<b>52</b>
<b>References.....</b>	<b>53</b>
<b>Postscript .....</b>	<b>54</b>

## 1 绪论

### 1.1 选题动因

#### (1) 直接动因：我国开展政府绩效审计的需要

我国绩效审计起步较晚，在1991年的全国审计工作会议上，审计署首次提出“既要继续进行财务审计，又要逐步向检查有关内部控制制度和绩效审计方面延伸”的工作思路。进入上世纪90年代中期，在传统的财政财务收支审计中体现绩效审计思想的党政领导干部经济责任审计和专项资金审计得到发展。党政领导经济责任审计，既包括合规、合法性审查；又包括对党政领导任期内经济性、效率性和效果性进行评价。专项资金审计，一方面要求检查财政资金支出的合法性、真实性；另一方面也包括对专项资金使用效果进行评价。例如审计署组织的退耕还林还草试点工程资金审计，一方面监督退耕还林还草专项资金的合法合规使用；另一方面也对退耕还林还草资金的使用效果进行审计。2002年1月15日，李金华审计长在全国审计工作会议上强调指出：“绩效审计是世界发达国家审计机关的重要任务，加入WTO以后，我国经济与世界经济的一体化增强，审计机关之间相互交流与合作增多，有更多的相通之处需要我们相互借鉴。我们要抓住机遇，积极在效益审计方面进行探索”。我国审计署于2003年制定了《审计署2003至2007年审计工作发展规划》，该规划提出：“实行财政财务收支的真实合法审计与效益审计并重，逐步加大效益审计份量，争取到2007年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。”同时，党的十六大提出：“监督和制约权力要发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用。”十六届三中全会又明确提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观。”树立和落实科学的发展观，全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，要求改善党的领导方式和执政方式，实现科学执政、民主执政和依法执政。政府绩效审计正是实现上述目标的有力工具和手段。政府绩效审计评价体系是政府绩效审计的一个重要组成部分，政府绩效审计评价的结果直接影响到政府绩效审计的结论，因此本文试图把政府绩效审计评价体系作为一个独立体系加以研究。

#### (2) 根本动因：提高我国政府运行效率的需要

由于长期实行计划经济体制造成权力过于集中，政府管了许多不该管、管不

好、也管不了的事；由于组织机构不合理、机构重叠，从而使得职责不清，互相制肘、扯皮；由于行政法规不健全，任意增加编制，从而造成机构庞大、臃肿、人浮于事。我国政府机构长期以来一直存在运行效率低下的现象。

“新公共管理模式”要求政府使用有限的资源，最大限度地向社会提供公共服务，不断提高工作效率和效果。提高我国政府工作的效率、提高资金的使用效果以及最大限度地发挥财政资金的使用效益，取得良好的经济效益和社会效益，已成为我国政府迫切需要解决的问题。

我国政府的运行效率的提高需要建立一套完整的、可操作的绩效审计评价体系。尤其是现阶段科学发展观的提出，更需要建立健全科学完善的政府绩效审计评价体系。这也是笔者进行政府绩效审计评价体系研究的根本原因。

## 1.2 研究目的及研究意义

本文试图通过对政府绩效审计评价体系的国际比较分析，探索适用于我国的政府绩效审计评价体系，为我国政府开展政府绩效审计以及提高政府的运行效率、转变政府职能提供政策建议，具体包括：

（1）建立适用于我国的一套政府绩效审计评价体系。我国对政府绩效审计评价标准不重视，致使长期以来一直未能形成统一的评价标准，给我国开展政府绩效审计带来一定的困难。根据这一现状，笔者认为对我国的政府绩效审计评价体系的研究，应在充分借鉴国外相关经验的同时，结合我国的具体情况，注重审计实践，并从实践中不断总结，构建出适合我国国情的政府绩效审计评价体系。

（2）转变我国政府的思想观念，树立顾客至上的服务意识。“新公共管理模式”要求政府在国家经济生活中的角色不再是指挥者、领导者，而是服务者，政府应该全心为国家的经济发展、社会稳定等提供更为便利的条件和更为优质的服务。目前我国政府的服务意识仍然欠缺。本文通过在绩效审计评价体系中建立顾客服务层面，有利于政府部门树立顾客至上的服务意识。

笔者认为本文的研究意义体现在以下几点：

（1）建立政府绩效审计评价体系，是衡量政府绩效审计对象的必然要求。由于审计资源的有限性和绩效审计所要体现的经济性、效率性、效果性、公平性及环保性，决定了审计人员不可能对被审计单位所有的经济活动都进行评价，而是根据审计目标，对被审计单位在经济活动中，能够对其经济性、效率性、效果性、公平性及环保性产生影响的活动进行评价，建立评价体系。

(2) 建立政府绩效审计评价体系,是审计机关实行质量控制,降低审计风险的要求。绩效审计评价体系的确立,将审计目标与审计实施阶段执行的审计测试方案相联系,使审计人员可以根据审计目标的要求,尽量寻找能够体现审计目标且又可行的评价标准,通过建立的评价标准,审计人员可以有针对性的制定审计测试方案,为建设审计证据的收集程序提供依据。由于评价对象的复杂多样,如果没有一个切实可行的评价标准,就没有一个可操作的审计测试方案,那么审计人员很可能得不出正确的结论,因而使审计风险趋向无穷大。

(3) 选择、确定绩效审计评价标准,使评价结果易于被社会公众接受,更具公信力。绩效审计项目的选择往往是比较关注的社会热点,社会公众对其审计结果比较期待。但绩效审计又是专业性很强的审计业务,因此选择一些一目了然又易于理解的审计评价标准,会促进社会公众与审计人员之间的沟通,使社会公众对审计报告容易理解,对社会热点问题更加明了,使公共资金筹资和使用受到社会公众的监督,促进我国政治体制民主化改革的进程。

### 1.3 我国政府绩效审计评价体系的发展现状与存在的问题

绩效审计评价标准的来源之一是国家制定的相关法律法规。我国现有的适于作为政府绩效审计标准的法律依据主要包括:《审计法》、《审计法实施条例》、《预算法》、《预算法实施条例》、《税收征收管理法》、《税收征收管理法实施细则》、

《财政总预算会计制度》、《中央预算执行情况审计监督暂行办法》、《事业单位财务规则》、《事业单位会计准则》、《事业单位会计制度》以及财政部印发《地方财政周转金管理暂行办法》的通知(1995年10月6日)<sup>①</sup>、《财政部关于印发政府性基金预算管理办法的通知》(财预[1996]435号)、财政部印发《预算外资金管理实施办法》的通知(1996年11月18日)、财政部关于印发《行政单位预算管理的若干规定》(1997年3月28日)的通知。1999年以来,我国财政部等有关部门陆续发布了《国有资本金效绩评价规则》(1999年6月1日)、《国有资本金效绩评价操作细则》(1999年6月1日)、以及同年6月29日财政部印发的《国有资本金效绩评价指标解释》(后均经修订),可以看成是绩效审计的配套法规。除此之外,目前尚无绩效审计的具体规定。

然而上述法规法令在具体操作上显然不能满足政府绩效审计的需要。笔者认

<sup>①</sup> 该暂行办法已于1999年11月19日停止执行。

为,我国目前既没有绩效审计方面的评价标准,也没有绩效审计方面的准则性质的可操作性指导文件。由于缺乏具体的政府绩效审计规范,我国政府绩效审计发展缓慢。

评价标准问题一直是制约绩效审计有效开展的技术因素。绩效审计标准是审计人员进行审计评价的基础,是衡量经济效益、社会效益优劣的尺度,是审计机关出具审计意见的依据。政府部门和非盈利组织机构业务活动的效益既有经济效益,又有社会效益。而目前,国家还没有出台权威的绩效审计评价标准,事实上要出台这样的标准也非常困难,因为政府绩效审计的对象千差万别,衡量审计对象的经济性、效率性和效果性的标准也难以统一,虽然对经济效益的衡量可以运用价值指标,但社会效益却无法量化,需要运用定性标准,这就需要分析各个被审单位或项目的具体情况,以此来进行综合评定。由于我国绩效审计标准存在不确定性,绩效评价无据可依,绩效审计的质量和审计结论的可信度难以保证。

上述总体标准如《国有资本金效绩评价规则》、《国有资本金效绩评价操作细则》以及《国有资本金效绩评价指标解释》的共同特点包括三个方面,即本期实际收入数与本期计划数相比较;本期实际收入数与上年同期相比较;本期收入和国民经济发展的相关指标相比较。因此笔者认为我国目前绩效审计所使用的评价指标存在很大的局限性:财务指标多非财务指标少;只有历史指标,没有未来价值指标;定量指标多定性指标少;综合性指标多,单项指标少,缺乏“预警”指标。此外,由于缺乏具体的法律法规,没有硬性的规章作保证,评价标准没有统一规范,导致评价指标的选取随意性大及笼统的评价标准。由于政出多门,标准本身很不完善,甚至标准之间相互矛盾,这给审计人员客观公正地提出评价意见增添了麻烦和困难。在这种情况下,审计人员就不能深入了解被审计单位的经济效益和社会效益,无疑会影响绩效审计的质量和审计结论的可信度。因此,当务之急是要开发和创建有效的政府绩效评价体系,确定相应的评价指标和标准,明确评价原则。

## 1.4 国内外政府绩效审计评价体系研究现状

### 1.4.1 国外政府绩效审计评价体系研究现状

一些西方发达国家在政府绩效审计的研究时间上远远早于我国,这些国家不仅在政府绩效审计评价体系方面的研究比我国成熟,还制定了详细的绩效审计标



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库